



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 109 /2020

**Assunto: Projeto de Lei nº 35/20 – Aatoria Vereador José Henrique Conti –  
“Estabelece normas para a contenção de enchentes e destinação das  
águas pluviais em novos loteamentos e condomínios”**

**À Comissão de Justiça e Redação**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que  
“**Estabelece normas para a contenção de enchentes e destinação das  
águas pluviais em novos loteamentos e condomínios**” de autoria do  
Vereador José Henrique Conti solicitado pela Comissão de Justiça e  
Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua  
justificativa:

*“A presente propositura tem como objetivo estabelecer medidas para  
compensar a redução da capacidade de infiltração das águas de  
chuvas no solo, em decorrência de obras de terraplenagem,  
edificações, urbanização e mudanças da cobertura vegetal.*

*Os prejuízos provocados pelas inundações verificadas no período  
das chuvas, em regiões altamente impermeabilizadas e agressoras  
das várzeas das bacias hidrográficas, são incalculáveis quando  
consideradas todas as interfaces do problema.*

*Levando em conta os graves problemas ambientais entrelaçados  
com o desenvolvimento socioeconômico municipal, a consciência  
ambiental de se realizar a gestão das águas urbanas de forma  
integrada avançou no novo milênio, com a introdução e absorção de*

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*novos paradigmas relacionados às águas urbanas e particularmente o de manejo das águas pluviais.*

*A ocorrência de grandes enchentes com prejuízos irreparáveis é corriqueira em nosso Município, e é sabido que o crescimento desordenado, em conjunto com a impermeabilização do solo contribuem para o agravamento desta situação.*

*Valinhos cresceu inicialmente as margens do Ribeirão Pinheiros e mais recentemente está ocupando o alto dos morros. Chegam as chuvas e ocorre enchente na parte mais baixa, ou seja, este avanço da cidade para as áreas altas é algo perigoso.*

*A falta de informações acerca da educação ambiental impede as pessoas de compreender que o excesso de asfalto, de cimento e de calçamentos, e a eliminação de áreas verdes, nas ruas e nas residências, impermeabilizam o solo.*

*Sendo assim, há que se disciplinar aqueles que impermeabilizam o solo além do limite necessário à drenagem das águas pluviais, impondo a obrigatoriedade de implantarem nas áreas impermeabilizadas o correspondente reservatório de amortização, visando a compensar a incapacidade produzida de drenagem natural, através de captação e retenção das águas das chuvas que se precipitam nos telhados, coberturas e terraços dessas edificações super impermeabilizadas.*

*Por estas razões, solicitamos aos nobres pares que compõem esta Casa de Leis, a aprovação do presente Projeto de Lei, que tem por objetivo criar áreas de contenções pluviais em nosso município, que visam diminuir a impermeabilização do solo, e os riscos de inundações.”*

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

(AGP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal no que se refere à competência do Município:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local."* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

A Constituição Federal de 1988 dotou ainda, o ente Município de autonomia como nunca existente na ordem nacional até então, para tanto, na repartição de competências garantiu-lhe a iniciativa de leis de competência comum dos entes federal conforme estabelecido na Carta Magna:

(ACP)  
✓



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*(...)*

*VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;”*

Vislumbram-se os seguintes entendimentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a respeito da matéria:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 9.891, DE 27 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ NORMA QUE “CRIA O SISTEMA DE UTILIZAÇÃO DE ÁGUAS PLUVIAIS NOS PRÉDIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR CONFORMIDADE AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, XIX, “A”, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF TEMA NO 917 ARE. 878.911/RJ POR FIM, AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI PRECEDENTES DO C. STF PRETENSÃO IMPROCEDENTE.**

*(...) A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objetivo declarar a nulidade da Lei nº 9.891, de 27 de setembro de 2016, do Município de Santo André, que “cria o sistema de utilização de águas pluviais nos prédios públicos municipais e dá outras providências” (fls. 02), verbis:*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“Art. 1º. Institui o sistema de utilização de águas pluviais, objetivando à sua captação, armazenamento e utilização pelas edificações do Poder Executivo Municipal.*

*Art. 2º. Os imóveis pertencentes ao Poder Executivo Municipal, sempre que as condições técnicas de engenharia assim permitirem, serão submetidos às adequações necessárias ao cumprimento desta lei.*

*Art. 3º. Cada imóvel terá à disposição, no mínimo, uma caixa de água, destinada exclusivamente ao armazenamento de água pluvial, separada das caixas coletoras de água potável, ficando sua utilização destinada às atividades que dispensem o uso de água potável, tais como a descarga de vasos sanitários, torneiras externas, lavagem de fachadas, janelas, pisos, calçadas e veículos, irrigação de hortas e jardins, tanques, máquinas de lavar, etc.*

*Art. 4º. Os prédios públicos municipais que executarem atividades que permitem o uso de água não potável deverão, no prazo de dois anos, ser equipados com reservatórios de águas pluviais para o efetivo cumprimento desta lei.*

*Art. 5º. O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente lei.*

*Art. 6º. Esta lei entra em vigor no prazo de cento e vinte dias a partir de sua publicação.”*

*Inicialmente, relevante salientar que o parâmetro de aferição da constitucionalidade por este Órgão Especial recai, em regra, sobre a Constituição do Estado de São Paulo. Exceção ao postulado refere-se às normas previstas na Constituição da República de reprodução obrigatória pelos Estados, situação em que é permitido à Corte local se utilizar do parâmetro constitucional federal, conforme entendimento adotado pelo C. Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral<sup>1</sup>. (1 STF. Recurso Extraordinário no 650898-RS, Plenário. Rel. originário Min. Marco Aurélio,*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Rel. para acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01 de fevereiro de 2017, repercussão geral.)*

*A despeito da competência do Município para legislar sobre tema de interesse eminentemente local (art. 30, inciso I, da Constituição da República), o ato legislativo municipal deve guardar obrigatória compatibilidade vertical com aqueles que lhe servem de parâmetro aspecto substancial, ou nomoestática constitucional, sem prejuízo do rigor e estrita observância ao processo legislativo que o antecedeu aspecto formal do ato, ou nomodinâmica constitucional como forma de efetiva, segura e integral inserção no ordenamento jurídico.*

*A Constituição da República adotou em seu artigo 61 sistema dinâmico de iniciativa das Leis (fase inicial do processo legislativo), conferindo legitimidade ordinária a sujeitos diversos e determinados. Todavia, o §1º do mesmo dispositivo excepciona a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa **privativa** do Chefe do Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa.*

*Trata-se de norma vinculada ao princípio da simetria, cujo conteúdo deve ser observado nas respectivas Constituições dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da República), bem como nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo. Tal interpretação é extraída do art. 144 da Constituição do Estado, cuja redação literal se segue:*

*“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”*

*Supramencionado artigo 61, §1º, da Constituição da República, em observância ao princípio da simetria constitucional, está consubstanciado no art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo. A seguir transcrição deste artigo e incisos relevantes para o deslinde da questão:*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*

*XIX - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

*b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.”*

*Pois bem. Analisando o trâmite do processo legislativo, acostado a fls. 12/34, constata-se que a iniciativa do projeto adveio do Vereador Luiz Zacarias de Araújo Filho (fls. 14). Ocorre que não há qualquer interferência entre os Poderes, ou vício de iniciativa a macular a constitucionalidade da norma impugnada. Conforme julgamento plenário do C. Supremo Tribunal Federal, “Tema 917” (ARE 878.911/RJ), sedimentou-se entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, quando proposta por parlamentar local, por suposta interferência entre Poderes, apenas quando tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, (ii) ou ainda dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Nesse sentido:*

*“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*extraordinário provido. (STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo no 878.911/RJ, rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016, destacado).*

*A Lei no 9.891, de 27 de setembro de 2016, do Município de Santo André, que cria o sistema de utilização de águas pluviais nos prédios públicos municipais, evidentemente não dispõe sobre a estrutura ou organização de órgãos públicos, menos ainda trata do regime jurídico de servidores públicos.*

*Portanto, ausente qualquer violação aos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual.*

*Ademais, este E. Órgão Especial vem adotando reiteradamente a tese exposta. Nesse sentido:*

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 9.594/2018, DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕS SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA INCLUSÃO NOS EDITAIS DE ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DO ENDEREÇO COMPLETO DAS EMPRESAS VENCEDORAS NAS LICITAÇÕES REALIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO NÃO CARACTERIZADA INICIATIVA RESERVADA QUE É EXCEÇÃO À REGRA DA INICIATIVA LEGIFERANTE COMUM OU CONCORRENTE QUE DEVE SER INTERPRETADA RESTRITIVAMENTE LEI QUE NÃO TRATA DA ESTRUTURA OU ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SEUS SERVIDORES PRESTÍGIO À TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DAS RELAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO COM SEUS ADMINISTRADOS AÇÃO IMPROCEDENTE." (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2034277-81.2018.8.26.0000, rel. Des. FERRAZ DE ARRUDA, j. em 06 de junho de 2018, destacado).**

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 14.020, DE 04 DE JULHO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA**

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DE VISTORIAS REALIZADAS EM EQUIPAMENTOS URBANOS COMO PONTES, PASSARELAS E VIADUTOS NO SÍTIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO DIPLOMA QUE NÃO PADECE DE VÍCIO DE INICIATIVA - MATÉRIA NÃO RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INTERPRETAÇÃO DO ART. 24, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS, POR FORÇA DO DISPOSTO NO ART. 144 DA MESMA CONSTITUIÇÃO TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, CONSISTENTE NA PUBLICIDADE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. Ação direta julgada improcedente." (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2210588-58.2017.8.26.0000, rel. Des. JOÃO NEGRINI FILHO, j. em 25 de abril de 2018, destacado).*

*Por fim, saliento que a Lei ora impugnada não padece do vício de inconstitucionalidade por inexistir previsão das fontes de custeio. Consonante posicionamento adotado pelo C. Supremo Tribunal Federal (ADI 3599/DF, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes), adota-se a tese de que este fato, por si só, não é capaz de macular a validade da norma, tendo como consequência sua inexecutabilidade para o mesmo exercício financeiro no qual foi promulgada. É o que se depreende da ementa a seguir:*

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei n. 8.575/2016, de iniciativa parlamentar, do Município de Jundiaí, que dispõe sobre a realização, nos espaços públicos do município, de obras fotográficas ou de quaisquer processos análogos, desde que não haja necessidade de segurança e de interdição dos locais escolhidos, casos em que será necessária a prévia autorização do órgão competente Usurpação de atribuição pertinente à atividade privativa do Executivo, pelo Legislativo, não configurada Inteligência dos artigos 5º, parágrafo 1º, 24, parágrafo 2º, alíneas 1 e 2, 47, incisos II, XIV e XIX, 111 e 144 da Constituição Estadual da Constituição Estadual Ausência, por outro lado, de afronta ao artigo 25 da Constituição*

(ACP)

f



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Bandeirante, pois a falta de referência à dotação orçamentária impede, eventualmente, a exequibilidade da norma no exercício em que editada. Ação direta julgada improcedente.” (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2215223-19.2016.8.26.0000, rel. Des. SÉRGIO RUI, j. em 15 de março de 2017, destacado).*

*Em suma, a norma impugnada não padece de vício de inconstitucionalidade.” (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2022813-60.2018.8.26.0000)*

Se não bastasse, os julgados dão aplicação ao tema 145 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, pelo qual o “*município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art, 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)*”

De tal sorte que ao tratar da matéria em conformidade com a repartição de competências constitucionais, o projeto amolda-se aos entendimentos jurisprudenciais.

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto focado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que trata de matéria de competência do Município e de iniciativa geral, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 19 de maio de 2020.

*Aline C. Padilha*  
Aline Cristine Padilha  
Procuradora

(ACP)